

الدستور الفدرالي العراقي والشؤون المالية في الاقاليم

الشؤون المالية لأقليم كردستان نموذجاً

ناهدة عبد الغني محمد¹

¹ قسم القانون، فاكليتي العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة كوبة، أقليم كردستان، العراق

المستخلص

لاشك أن الدستور هو مظلة التشريعات، واستناداً إليه يتم تشريع القوانين في مجالس النواب والبرلمانات. ان دستور العراق الفدرالي لعام 2005 قد أشار الى العلاقات المالية بين الدولة الفدرالية المركزية والأقاليم، وقد حدثت إشكالات في تنظيم هذه العلاقات بين الحكومة العراقية المركزية و الإقليم في كردستان ، ولكل من الطرفين تفسيره للمواد المتعلقة بالأمور المالية في الاقاليم ، ولذلك اختلفت وجهات النظر ، وحدثت إشكالات كثيرة أدت الى قطع رواتب الموظفين من الحكومة المركزية بحجج هي محل ردّ وبدل ومناقشة. يأتي هذا البحث لدراسة الشؤون المالية وكيفية تنظيمها في الدستور العراقي لعام 2005 ، ومدى التزام الحكومة في العراق الفدرالي والإقليم بالبنود المتعلقة بالشؤون المالية ، وتنوع المادة العلمية للبحث على محورين اثنين هما :-

1. تنظيم الدستور للشؤون المالية للأقاليم.

2. الاشكالات الواردة على تفسير نصوص الدستور المتعلقة بتنظيم الشؤون المالية لإقليم كردستان. وينتهي البحث بذكر أهم نتائجه وتوصياته.

مفاتيح الكلمات: الدستور، الفدرالية، الشؤون المالية، الحكومة المركزية، إقليم كردستان.

1. المقدمة

أهمية البحث:-

إن الدستور هو مظلة التشريعات ، واستناداً إليه يتم تشريع القوانين في مجالس النواب والبرلمانات ، وبما أن دستور العراق الفدرالي لعام 2005 ، هو الدستور المعمول به حالياً في العراق ، يحمل في طياته ، الكثير من التحفظات والمواد والفقرات الغامضة ، وقد أشار الى العلاقات المالية بين الدولة الفدرالية المركزية والاقاليم الفدرالية و فيه كثير من التناقض والغموض ، وقد حدثت إشكالات بين الحكومة الفدرالية والإقليم في فهم بعض النصوص المتعلقة بالأمور المالية وتفسيرها ، ولكل من الطرفين تفسيره الخاص لهذه المواد ، يعرض البحث هذه التفسيرات والخارج للإشكالات الواردة.

أهداف البحث:-

يسعى البحث نحو إيجاد تفسيرات مناسبة للنصوص المتعلقة بالامور المالية التي هي

محل خلاف وردّ وبدل بين الحكومة الفدرالية والاقاليم.

مشكلة البحث:-

حدثت إشكالات كثيرة في تفسير النصوص المتعلقة بالأمور المالية بين الحكومة الفدرالية والإقليم ، واختلفت وجهات النظر حول هذه المواد ، فضلاً عن ذلك فإن هناك اسئلة كثيرة تكمن في :- هل التزمت الحكومة المركزية بالدستور كما ينبغي ؟

وهل خرقت حكومة الإقليم مواد دستورية ؟

ما المخرج للإشكالات الواردة حول تفسير المواد المتعلقة بالشؤون المالية ؟

اذن المشكلة الاساس هو قصور الدستور وعدم وضوح بعض مواده، لاسيما التي تعنى بتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والإقليم.

منهجية البحث :-

يتبع البحث المنهج التحليلي الوصفي.

هيكلية البحث:-

تنوع المادة العلمية للبحث على محورين اثنين هما :-

أولها :- تنظيم الدستور العراقي الفدرالي للشؤون المالية للأقليم.

ثانيها :- الاشكالات الواردة حول تفسير نصوص الدستور المتعلقة بالشؤون المالية بين الحكومة الفدرالية والإقليم.

وينتهي البحث بذكر أهم نتائجه وتوصياته.

المحور الأول

تنظيم الدستور العراقي لعام 2005 للشؤون المالية للاقاليم

المؤتمر العلمي الدولي الثاني لقسم القانون، فاكليتي العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة كوبة تحت عنوان:

نحو دستور معاصر لأقليم كردستان العراق © 2019

28-27 تشرين الثاني 2019

البريد الإلكتروني للمؤلف الاول: naheda.muhammed@koyauniversity.org

حقوق الطبع والنشر © 2019 أسماء المؤلفين: أم. د. ناهدة عبد الغني محمد



تتجسد الاختصاصات الخاصة بالإقليم ، وكما وردت في المادة (121) من دستور عام 2005 بما يأتي :-

1. الاختصاصات التشريعية :-

كإصدار وسن التشريعات التي من شأنها تنظيم أحوال الإقليم ، وتسير شؤونه بما ينسجم وتطلعات المواطنين القاطنين في الإقليم ، كذلك توفير نوع من الضمانة بأن القوانين الصادرة من البرلمان الاتحادي لن تتناقض مع عاداتهم وتقاليدهم العامة في مجتمعهم ، وذلك لأن للإقليم أيضاً ممثليه من النواب في البرلمان الاتحادي ، فضلاً عن ذلك فإن القوانين والأنظمة التي تصدر من الإقليم تصدر باللغة الرسمية الخاصة لمواطني الإقليم (إن وجدت) (حسين ، 2010 : 88) ، وقد أقر الدستور العراقي لعام 2005 ، هذا الحق للإقليم في مادته المرقمة (120) ، التي تنص على أنه :- " يقوم الإقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحيات وآليات ممارسة تلك الصلاحيات ، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور. "

2. الاختصاصات التنفيذية :-

إن السلطة التنفيذية للإقليم تمارس من حكومة الإقليم ، ولها الاختصاصات كلها ، باستثناء الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية ، لاستيا فيما يتعلق بالمصالح الإقليمية داخل الإقليم وخارجه (اساعيل ، 2017 : 226) .

3. الاختصاصات القضائية :-

منح الدستور العراقي الدائم لسلطات الإقليم القضائية ، ممارسة صلاحية العمل باستقلال تام ، وذلك بغية تنفيذ شؤونها الخاصة بها ، دون أي تدخل من جهة السلطات الفدرالية ، فلا سلطان لأحد على القضاء في الدولة الفدرالية وفي الإقليم ، والسلطة القضائية في الإقليم مستقلة عن السلطة القضائية الاتحادية (عمر ، 2009 : 231 ، وفرحان ، 4 : 2017 ، وسعيد ، 33)

هذا وهناك اختصاصات دستورية للأقاليم في الدولة الفدرالية ، ويمكن إنجازها بتناول مبدأ الشراكة بين الدولة الفدرالية العراقية وإقليم كردستان وكما يأتي :-

1. الشؤون الخارجية والتمثيل الدبلوماسي :-

تناولت المادة (110) من الدستور العراقي ، رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ، وجميع الأمور السيادية ، وحصرته بالدولة الفدرالية دون الإقليم ، ويفهم من النص أن الإقليم يكون له حق إنشاء علاقات خارجية ، شريطة أن لا تكون متعلقة بقضية سيادية ، فلها إنشاء قنصليات ومكاتب تمثيلية ، لتسهيل الأمور التي تتعلق بمواطني الإقليم ومصالح الإقليم ، مع الدولة أو المنظمة الدولية التي أقام الإقليم معها هذه العلاقات الخارجية (فرحان : 40) ، والفقرة الرابعة من المادة 121 أوضحت طبيعة هذه العلاقة بين الإقليم والدول الخارجية ، إذ خولت هذه الفقرة الأقاليم والمحافظات - الغير منتظمة في إقليم - فتح مكاتب لها سواء كانت ثقافية أو تجارية أو اجتماعية أو نمائنية في السفارات والبعثات الدبلوماسية داخل العراق وخارجه ، لمتابعة شؤونها (اساعيل ، 2017 : 231) .

2. الأمن والدفاع :-

أكدت المادة (110) من الدستور العراقي اختصاص السلطات الاتحادية بشكل حصري بذلك ، بما في ذلك وضع سياسة الأمن الوطني داخل الاتحاد ، وتنفيذ تلك السياسة من قبلها ، ويكون ذلك بأثناء قوات مسلحة تضم جميع صفوف القوات العسكرية ، وإدارة هذه القوات منحصرة بالدولة الاتحادية (اساعيل ، 2017 : 233) ، والملف للنظر هو أن هذا الأمر لم يتم الى الآن ، والأغرب في الموضوع أن

إن الركيزة الأساس التي بني عليها الاتحاد الفدرالي هي مبدأ الاستقلال الذاتي لوحداها ، الذي تتمتع به الأقاليم الاعضاء في الدولة الفدرالية (مولود ، 2009 ، 60) ، وعادة توجد لكل ولاية أو إقليم مصالح خاصة به ، وتلك المصالح قد تكون متفقة مع مصالح الدولة الاتحادية ، وقد تكون متعارضة ، وفي الغالب تكون الأولوية للدستور الاتحادي (فرحان : 38) ، لنا يجب أن لا تتعارض دساتير الأقاليم ، وقوانينها مع الدستور الاتحادي ، وعلى الإقليم مراعاة ذلك (مولود ، 2009 ، 37) ، كذلك يجب أن لا تتعارض الفدرالية مع مبدأ المشاركة بأي صورة في تكوين إرادة هذه الدولة ، على الرغم من تأثر كل من الاستقلال الذاتي والمشاركة السياسية أوسعاً أو تضيقاً بنوع النظام السياسي السائد في البلد ، وبمدى التكوين الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للمواطنين فيه (spilz: 33,34) ، فالفدرالية لا تتحقق إلا بثلاثة محاور هي : الاطار التشريعي ، التمويل المالي ، سيادة ثقافة الديمقراطية (صالح ، 2011 : 17 ، 21)

يمارس الإقليم عادةً بعض الاختصاصات منفرداً ، إذ يكون له حرية العمل في تعديل النظم والقواعد والقوانين الخاصة بذلك الإقليم دون رقابة أو إشراف أو توجيه من الحكومة الاتحادية (القحطاني ، 2009 : 26) ، والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو : ما موقف الدستور من العلاقات المالية بين الحكومة الاتحادية والإقليم ؟ الاجابة على هذا السؤال تتطلب الإشارة بإيجاز الى الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية في دستور 2005 ، والاختصاصات الخاصة بالإقليم بشكل عام ، ثم التطرق الى الاختصاصات المالية وكالاتي :-

أولاً :- الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية في دستور 2005.

ثانياً :- الاختصاصات الخاصة بالإقليم.

أولاً :- الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية في دستور 2005 :-

تتلخص الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية التي أشارت إليها المادة (110) من الدستور العراقي لعام 2005 ، بما يأتي :-

أ- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، دون التدخل في السياسة الداخلية للإقليم ، كذلك انشاء القوات المسلحة التي تختص بالحدود والأمن الخارجي ، فهو من صلاحية الحكومة الاتحادية ، ولا تتدخل الحكومة الاتحادية بشؤون الأمن الداخلي للإقليم لأنها من صلاحيات حكومة الإقليم (فرحان : 40) ، وكذلك سياسات الاقتراض ، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية ، وتنظيم السياسة التجارية عبر الحدود .

ب- رسم السياسة المالية والمركبة وإصدار العملة.

ت- وضع الميزانية العامة للدولة ، ورسم السياسة النقدية ، وانشاء البنك المركزي وإدارته ، ووضع الموازنة العامة والاستثمارية.

ث- وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها.

ج- تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

ح- تنظيم أمور الجنسية ، والتجنس والاقامة ، وحق اللجوء السياسي.

خ- تنظيم سياسة الترددات الثابتة والبريد.

د- تخطيط السياسة العامة المتعلقة بالثروة المائية ومصادرها من خارج العراق.

ذ- الأحصاء والتعداد العام للسكان (عمر : 163 ، فرحان : 39 ، سعيد ، 2017 :

33)

ثانياً :- الاختصاصات الخاصة بالإقليم :-

وقد وضعت المادة (106) آلية للتحقق من عدالة توزيع الثروات المالية ، وكذلك التأكد من ضمان الشفافية والعدالة في تقاسم الاموال بالنسب المقررة لكل إقليم أو محافظة (اسماعيل ، 2017 : 236) ، وذلك بتشكيل هيئة عامة مشتركة بين الحكومة الاتحادية والاختصاصيين في الاقاليم والمحافظة ، بغية تحقيق اسلوب التوزيع العادل للثروة ، ومنح تكافؤ الفرص ، كما وردت في ديباجة الدستور .

إن مما يلحظ على المادة (114) وبفقراتها المتعددة، هو التمييز بين وضع الإقليم وبين المحافظات غير المنتظمة باقليم ، إذ نصت المادة على اشتراك المحافظات غير المنتظمة بأقليم في الفقرات (1، 3، 5، 6) ، ولم يشركها في بقية الاختصاصات التي للإقليم ، أي أن المركز القانوني للإقليم أقوى وأوسع من المركز القانوني للمحافظة (حسين ، 2019 : 130)

هذا وقد نصت الفقرة (3) من المادة (121) من الدستور على أنه : تخصص للأقاليم والمحافظة ، حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً ، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها ، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها . لقد حدد الدستور معايير موضوعية لتوزيع الإيرادات المالية على الاقاليم والمحافظة وهي :

أ- مراعاة مبدأ الانصاف والعدالة في توزيع الواردات .

ب- اعتماد مبدأ التناسب والنسبة بين عدد السكان والواردات .

ج- منح حصة مالية لمدة محددة للوحدات المكونة للدولة المتضررة والمحرومة سابقاً (حسين ، 2019 ، 131)

هذا وأن واردات الإقليم المالية تأتي من مصادر متعددة تتلخص فيما يأتي :-

1. حصة الإقليم من الموازنة العامة للحكومة الاتحادية ، التي تأتي من عوائد النفط والغاز ، ورسوم الكبارك والواردات الاتحادية الأخرى بما فيها القروض والمنح والهبات والمساعدات .
2. عائدات الضرائب والرسوم وأجور خدمات المرافق العامة وإيرادات المؤسسات والشركات العامة .
3. أجور إدارة الضرائب وجبايتها ، والرسوم الكمركية الاتحادية وغيرها من الواردات الاتحادية في الإقليم .
4. عائدات استثمارات حكومة الإقليم ومواردها .
5. المنح والهبات الممنوحة للإقليم حصراً .
6. القروض الداخلية والخارجية الخاصة بالإقليم .
7. ما تقدمه الحكومة الاتحادية من دعم الى حكومة الإقليم (حسين ، 2019 : 132)

فضلاً عن ذلك وعلى سبيل المثال ، فإن قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2019 ، قد خصص نسبة 12% من إجمالي النفقات التشغيلية ، ونفقات المشاريع الاستثمارية للموازنة العامة الاتحادية ، وذلك بعد استبعاد النفقات السيادية ، وللإقليم حصته من تخصيصات إعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظة ، وتخصيصات نفقات المحاكمه (المادة 72 من قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2019) ، هذا وعلى الرغم مما يتمتع به العراق من موارد مالية وفيرة ، إلا أن التوازن المالي للوحدات المكونة للنظام الفدرالي العراقي معدوم ، وذلك لمحدودية الموارد المالية للوحدات المكونة للنظام الفدرالي العراقي ، فضلاً عن ضعف كفاءة الجهاز المالي المكلف بتحويل عوائد الموارد المحلية (حسين ، 2019 : 134)

قوات الإقليم (قوات البيشمركة) ، لم يتم توحيدها الى الآن بشكل نهائي ومنظم حتى داخل الإقليم .

3. الشؤون المالية :- وهذا بيت القصيد بالنسبة لنا .

إن أغلب الدساتير الفدرالية في العالم تعدّ موضوع المالية من الاختصاصات الحصرية للدولة الاتحادية ، وقد استدرك منظمو مشروع دستور كردستان الأمر هذا ، ولذلك وفي حديثهم عن الواردات المالية للإقليم ، لم يشيروا صراحة الى الثروات الطبيعية الموجودة في الإقليم ، كالنفط والغاز ضمن الموارد المالية للإقليم (حسين ، 2019 : 132) ، لأنه في واقع الأمر ان استخراج الثروات وتوزيعها واستثمارها من صلاحية الحكومة الاتحادية ، فيما لا يحق - كمبدأ- لحكومات الأقاليم أو الولايات توقيع عقود الاستثمار والتنقيب مع جهات خارجية إلا بموافقة الحكومة الاتحادية (عبد الواحد ، 2008 : 463)

لكننا نجد أن الدستور العراقي لعام 2005 ، تناول وفي مواد عديدة الشؤون المالية بين الحكومة الاتحادية والإقليم ، والجدير بالاشارة اليه هنا هو أن هذا الدستور لم يحصر الاختصاصات المالية بالدولة الاتحادية حصراً ، بل جعل الإقليم والمحافظة فيها شريكاً للدولة الاتحادية ، كما نجد ذلك في المادة (114) التي تنص على أنه :- تكون الاختصاصات الأتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم :-

أولاً :- إدارة الكبارك بالتنسيق مع مكونات الاقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم ، وينظم ذلك بقانون .

ثانياً :- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية (الوطنية) وتوزيعها .

ثالثاً :- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث

رابعاً :- رسم سياسة التنمية والتخطيط العام .

خامساً :- رسم السياسة الصحية العامة .

سادساً :- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة .

سابعاً :- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية (حسين ، 2019 : 130 ، وفرحان : 41)

هذا ويلحظ أن الغرض من تنظيم هذه الاختصاصات بشكل مشترك ، هو منح السلطة الاتحادية صلاحية وضع الاسس والاستراتيجيات العامة ، ويترك التفاصيل للأقاليم والمحافظة ، علماً بأنه في النظام الفدرالي يمكن التوفيق بين فكرتين متناقضتين هما :- الوحدة والتنوع ، فالفدرالية لا تلغي الاستقلال الكامل للوحدات المكونة له ، لكنه في الوقت ذاته لا يذبحها في الوحدة الجديدة (الفتلاوي ، 2014 : 70)

وبما أن دعامة اقتصاد الوطني العراقي ، هي النفط والغاز ، والاشكالات الواردة عنها تفوق الاشكال الذي يرد حول الأمور الأخرى ، فقد تطرقت المادة (112) من الدستور الى ذلك ، وأقرت تأمين المشاركة والتعاون في استخراج النفط والغاز ، ومنحت المادة الحق للإقليم في الانتاج مشاركة بذلك الحكومة الفدرالية ، كما تؤكد الفقرة الثانية من المادة نفسها ، على بذل الجهود المشتركة من الطرفين ، لرسم سياسة استراتيجية لازمة ، لتطوير ثروة النفط والغاز بغية تحقيق المنفعة والمصلحة العامة للعراقيين جميعاً (اسماعيل ، 2017 : 236) ، والفقرة أولاً من المادة (112) عدت ادارة ثروات النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية القائمة (المحفورة الى 2005) ، امراً مشتركاً بين حكومة الإقليم والحكومة الاتحادية على أن توزع وارداتها بشكل منصف ومناسب مع التوزيع السكاني ، كما تنص المادة (111) من الدستور العراقي على ملكية الشعب العراقي للنفط والغاز في الاقاليم والمحافظة كلها (عبيد ، 2008 : 119)

3. اشارت الفقرة (1) من المادة (112) الى أنه سيصدر قانون ينظم هذه الأمور المذكورة في هذه الفقرة ، إلا أن هذا القانون لم يصدر الى الآن ، وليس هناك غير مسودة مشروع لم يتم التصويت عليها من قبل مجلس النواب لتصبح قانوناً نافذاً (السليثاني، 2013: 92 .)

4. ان الفقرة (2) من المادة (112) تنص على رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير الثروة النفطية والغازية ، والجهة التي تقوم بذلك هي الحكومة الاتحادية بالاشتراك مع حكومة الاقليم والحكومات المحلية للمحافظات ، هذه الفقرة غامضة ، لأنها لم تحدد الحقوق التي يجري فيها التطوير ، هل هي الحقوق الحالية أو المستقبلية ؟ فقد اكتفت بالإشارة الى رسم السياسات بصورة عامة.

5- يلحظ وجود تناقض بين الفقرتين (1 و 2) ، إذ وردت في الفقرة الثانية بأن الحكومة الاتحادية وحكومات الاقليم والمحافظات المنتجة ، تقوم (معاً) برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز ، والفقرة الأولى وفي السطر الأول تنص على أن الحكومة الاتحادية تقوم بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية (مع حكومات الاقليم والمحافظات المنتجة ، إذ أن كلمة معاً تعني المشاركة الفعلية ، أي أن طرفي الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم ، لها المستوى نفسه في رسم السياسات ، فضلاً عن أن المنطوق الصريح للمشاركة تستتبع المشاركة في التصرف بالثروة النفطية والغازية في الحقول المستقبلية ، التي ستكشف في أراضيها في المستقبل ، وقد صرحت المادة (111) بأن النفط والغاز ملك الشعب العراقي في كل الاقليم والمحافظات (ابراهيم ، 2011 : 110 ، والسليثاني ، 2013 : 93 .)

هذا ويؤخذ من المادة (112) أن الاختصاص المشترك بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم ، محصور بإدارة الحقول الحالية دون المستقبلية ، لأن المصرح به هو الحالية دون المستقبلية ، ويفهم منه عن طريق الاشارة أن إدارة الحقول المستقبلية تكون من اختصاص حكومة الاقليم ، لأن الدستور لم يشر الى إدارتها في وقت كان من الضروري الاشارة اليها (احمد ، 2009: 129)

كما يؤخذ على المادة (112) عدم إشارتها الى رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير الثروات الطبيعية الاخرى ، كالمعادن من أمثال الزئبق والحديد والفسفات الموجودة في الاقليم ، وعملاً بالمادة (110) التي حددت اختصاصات الحكومة الاتحادية ، نجد ان هذا الاختصاص لا يدخل ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية ، ولا ضمن الاختصاصات المشتركة الواردة ضمن المادة (114) ، وعملاً بمفهوم المخالفة ، ولعدم ذكر ذلك في الاختصاصين المذكورين ، يندرج ضمن اختصاص حكومة الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في الاقليم ، استناداً على نص المادة (115) (كول والجاف ، 2011 : 48 ، و السليثاني ، 2013 : 106)

هذا وقد تمت الاشارة في المحور الأول الى أن الدستور هو مظلة التشريعات ، ودستور العراق لعام 2005 ، أشار الى الامور المالية المتعلقة بالحكومة الفدرالية والاقليم في مواد عدة ، إلا أن أكثرية هذه المواد ، كما وضخنا بنقشها الوضوح والتحديد ، كما وفيها تناقض وغموض ، والغموض والتناقض أديا بدورها الى تناقضات سياسية بين الاطراف المشاركة في العملية السياسية ، وتغذية تناقضات أخرى كانت موجودة اساساً على الساحة السياسية العراقية ، فنجد بداية اقرار الدستور ، ظهرت اشكالات في تفسير بعض بنود هذا الدستور وتطبيقه - وتحولت فيما بعد الى مشاكل بين الاقليم والحكومة الاتحادية ، حول النفط وتطبيق الدستور لمفهوم الفدرالية ، لاسيما المادة (140) ، وتقاسم السلطة والموارد المالية وحصص الاقليم من الميزانية ، ومسألة (البشمركة) ، كل هذه الامور أسهمت في خلق ازمات سياسية بين الطرفين ، كان

بعد الدراسة يتبين أن المشرع العراقي ، لم يقدم حلاً لمشكلة عدم التوازن المالي بصورته ، ولنا من الضروري وضع الحلول الناجمة لها وفق الدستور أو التشريعات ، بما يضمن كفاية الموارد المالية للحكومة الاتحادية وللأقاليم ، كذلك لضمان الاستقلال المالي للحكومات المحلية.

هذا ولابد من الاشارة الى أن الطريقة التي تم فيها تحديد اختصاصات حكومات الولايات أو الاقاليم ، هي على سبيل الحصر والدقة ، بحيث يكون ما عداها من اختصاصات الحكومة الاتحادية ، وهذا يعني أن الحكومة الاتحادية هي صاحبة الاختصاص العام ، والولايات والاقاليم صاحبة الاختصاص الاستثنائي ، ويعاب على هذه الطريقة بأن الدولة الفدرالية إذا بلغت في استخدامها للصلاحيات ، قد تؤدي في النهاية الى تحويلها الى دولة شمولية مركزية ، وهذه هي النتيجة المخوفة التي تسعى إليها الحكومة العراقية في الوقت الحاضر (سعيد ، 2017 : 31 .)

وأخيراً نقول أن الحكومة الاتحادية إذا ما ارادت الاحتفاظ بشرعيتها وفعاليتها فإن عليها الوفاء بمسئليتها الدستورية ، وتعزيز الوحدة الوطنية ، وتنمية الهوية القومية ، وحماية حقوق الاقليات ، والارتقاء بإداء الحكومة الفدرالية ، ويعتمد نجاح الحكومة على التزامها بهذه الاهداف ، وعلى حسن اختيارها التدابير والممارسات المؤسسية (اندرسون ، 2007 : 38 ، 39)

المحور الثاني

الإشكالات الواردة على تفسير نصوص الدستور المتعلقة بالشؤون المالية بين الحكومة الفدرالية العراقية وإقليم كردستان

جرت عملية تقاسم الثروات في العراق بين الحكومة الفدرالية العراقية وإقليم كردستان وفق أسس نص عليها الدستور العراق لعام 2005 ، إلا أنه أغفل بعض المسائل المهمة ، المتعلقة بعملية التقاسم لهذه الثروات ، وتطرق اليها بشئ من الاختصار والغموض ، كذلك نجد عدم الدقة والوضوح في صياغة النصوص التي تتناول هذه الأمور ، وهي المواد (111 و 112 و 114 و 115) من هنا نشأ الكثير من المنازعات حول عملية التقاسم للثروات بين الحكومة المركزية والاقاليم والمحافظات ، لاسيما ما يتعلق بثروتي النفط والغاز ، والعقود المبرمة من حكومة إقليم كردستان مع الشركات الاستثمارية الاجنبية (اساعيل ، 2008 : 352 .)

هذا ولابد لنا من الاشارة ولو بصورة موجزة الى أهم نواحي الغموض والتناقض الواردة في المواد التي تخص تقاسم الثروات النفطية في الدستور ، وهي بالاجاز ما يأتي *فيما يخص بعض المواد التي تخص الشؤون المالية ، نذكر الملاحظات الآتية:

1. ان كلمة البلاد الواردة في الفقرة (1) من المادة (112) ، لا ترقى الى مصاف الصياغة الدستورية ، والكلمة أوسع من الدولة من حيث المساحة ، فعلى سبيل المثال عندما نقول بلاد الشام ، لا يقصد به سوريا الحالية فحسب ، بل انها كانت تعني (سوريا ، لبنان ، فلسطين ، الاردن) ، فكان الاجدر استعمال كلمة الدولة وليس البلاد.

2. عبارة (مع تحديد حصص محددة للاقاليم المتضررة ...) ، الواردة في الفقرة (1) من المادة (112) ، غير واضحة وغير دقيقة ، إذ الفقرة هذه لم تذكر حجم الحصص التي ستخصص للاقاليم المتضررة ، كذلك لم تذكر المدة التي ستدفع بموجبها هذه الحصص للمنطقة المتضررة ، ثم ما هي هذه الاقاليم ؟ ، فهل يقصد بها معناها القانوني ، الذي ينتمي به الى النظام الفدرالي في العصر الحديث ؟ ، أم أنه يقصد به المناطق المتضررة من جراء سياسات النظام السابق.

ويقصد به العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع مجموعة من الشركات العالمية لاكتشاف النفط واتجاهه دون الرجوع الى الحكومة الاتحادية (ملازمة - السياسة النفطية)

ب- عائدات ثروة النفط والغاز وفق المادة (111)، يجب أن تكون اتحادية وتوزع في جميع أنحاء العراق بشكل منصف، يتناسب مع التوزيع السكاني، وقد أثارت عائدات النفط والغاز في الإقليم العديد من الاشكالات منها، تدقيق حسابات العقود من جانب ديوان الرقابة المالية الاتحادي، ومقدار عائدات الإقليم من النفط والغاز، مقارنة بإيرادات العراق من النفط والغاز حسب عقود الإقليم مقارنة مع عقود الحكومة الاتحادية، إذ تفتقر عقود حكومة الإقليم الى الشفافية، لاسيما ما يتعلق بعقودها النفطية مع الشركات الأجنبية، وحقبة لم تقدم معلومات وافية الى الحكومة الاتحادية، حول التفاصيل المالية، التي تعد ذلك ضمن اختصاصها، استناداً على المواد (112، 115، 121)، لذلك قامت الحكومة الاتحادية بممارسة الضغوطات الأتية على الإقليم من اجل اخضاعها للحكومة الاتحادية:-

1- اشهارها لسلح المقاطعة ضد جميع الشركات النفطية المتعاقدة مع حكومة الإقليم، ومنها شركة اكسون موبيل، كذلك هددت الحكومة الفدرالية بقطع علاقاتها مع تركيا، وقد صدرت تصريحات من وزارة النفط العراقية ضد أي عملية تخض الصناعة النفطية في الإقليم في وقت نرى إخفاق الحكومة العراقية نفسها، في تطوير الصناعة النفطية (الفضل، 2010: 199)

2- اشهارها لسلح الموازنة السنوية، والعمل من أجل تقليل نسبة الإقليم الى 12% من النسبة الاجمالية السنوية التي كانت تبلغ 17% (سعيد، 2017: 36، 37).

هذا وقد تم الاتفاق بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، في عهد حكومات المالكي والعبادي على تسويات مبدئية لبعض المشكلات المتعلقة بإدارة الثروات النفطية والغازية، وقد شكلت لجان لدراسة الأمر، والتوصية بحل المشاكل العالقة، ومنها تسوية مستحقات الشركات الاجنبية العامة في الإقليم، مقابل تسليم حكومة الإقليم كمية معينة من النفط الى الحكومة الاتحادية، كذلك جرت محاولات لتصويب العملية السياسية، وتفعيل الاتفاقات السياسية بشأن إعادة التوازن المختل في مؤسسات الدولة، والاتفاق على كيفية إدارة الثروات الطبيعية، وتقاسم إيراداتها وإقرار القوانين التي تنظم ذلك، إلا أن كل هذه المحاولات (مع الأسف) لم تثمر النتائج المرجوة، وقد تجددت المشكلة في عهد حكومة عبد المهدي، ودخلت الحكومتان - الاتحادية والإقليم - في مفاوضات، وبدأت بتشكيل لجان لدراسة المواضيع، وكتابة التوصيات، الأمر الذي أفضاه في عهود الحكومات السابقة ونتائجها معروفة.

يفهم من المادة (112) أن سلطة الإقليم مسؤولة بشكل كامل عن ادارة استثمار الموارد الطبيعية الموجودة في الإقليم، وفي مقدمتها النفط والغاز، من الحقول الموجودة في الإقليم (قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2019: 18)، ويلحظ من النص الوارد في الدستور عن الموارد الطبيعية على أنها ملك عام مشاع لكل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظة، توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، كما وقد كفل الدستور لحكومات الاقاليم والمحافظة المنتجة حق المشاركة في ادارة الثروات، ورسم السياسات اللازمة لتطويرها (حسام وآخرون: 26/1)

وأذا عملنا بمفهوم المخالفة، فإن الحقول المستقبلية - أي التي يتم اكتشافها بعد اقرار دستور 2005 يسري عليه الحكم نفسه، وستكون ادارتها واستثمارها بيد سلطات

آخرها أزمة الثقة بين الإقليم والحكومة الاتحادية (فرحان: 42)، ولنا يقع الإشكال في تطبيق مواد الدستور، لا بد من وضوحها وتحديدتها للصلاحيات القانونية للإقليم والحكومة الاتحادية، فالإشكالية بدأت تظهر بعد أن اختلف القائمون على السلطة بخصوص تفسير بعض مواد الدستور، وبدأ معه الصراع بين الحكومة الاتحادية التي حاولت فرض سيطرتها على ما أبعد مما نص عليه الدستور، وحكومة الإقليم التي سعت نحو توسيع الاختصاصات والامتيازات التي جاءت في الدستور لصالحها (سعيد، 2017: 29)

هذا ولربما ان عمل الإقليم بنص المادة (74) من مشروع دستور الإقليم لعام 2009، منحه جرأة التصرف فيما يخص الثروات الطبيعية، فالمادة المذكورة تنص على: أن لحكومة الإقليم حق الادارة في كل ما تتطلبه حقول النفط والغاز المستخرج قبل 15/8/2005، وقد تولى قانون النفط والغاز لسنة 2007 الصادر عن برلمان إقليم كردستان، توزيع العائدات النفطية، وحصص حكومة الإقليم فيها، وكذلك ادارة واستخراج النفط في الحقول المنتجة الحالية، واشرف الحكومة على العملية، فضلاً عن صلاحيات وزير النفط في استحصا موافقة المجلس الإقليمي، بالاذن لطرف ثالث من أجل القيام بالعمليات النفطية، لزيادة العائدات من الثروة النفطية للاقليم، ويمنح القانون الحق لحكومة الإقليم بإنشاء شركات وطنية كردستانية من أجل القيام بإنتاج النفط (الامير، 2008: 9، 11)، والفقرة (1) من المادة (112) من الدستور العراقي تشفع للاقليم قيامها بعمليات الاستكشاف والاستخراج والتصنيع والبيع والتسويق والتصدير، إذا كانت هذه الاعمال جارية من الحقول المستخرجة قبل 15/8/2005.

فضلاً عن ذلك فإن المادة (141) من الدستور العراقي تنص على أن جميع العقود المبرمة من حكومة الإقليم تكون نافذة بأثر رجعي يعود الى سنة 1992، إلا أن الحكومة الاتحادية لم تفهم هذا الأمر، ولم تقبل به، كما ولم تلتزم به، على الرغم من كون المادة صريحة (السليثاني، 2013: 91)

كما يلحظ حدوث تداخل في بعض الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، اثناء تفسير المادتين (111 و 112)، فالملحوظ أن مضمونها لم يرد ضمن الاختصاصات الاتحادية، ولا اختصاصات الاقاليم أو المحافظات ولا الاختصاصات المشتركة، ولكن تشير العبارات الواردة فيها، بأن السلطات الواردة هي من الاختصاصات المشتركة، وقد أصدرت حكومة الإقليم استناداً على هذه النصوص الدستورية قانونها الخاص بالنفط والغاز (قانون رقم 22 لسنة 2007)، بعد فشل المحاولة الاولى للحكومة الاتحادية في تمرير مشروع القانون الاتحادي للنفط والغاز في مجلس النواب الاتحادي عام 2007، القانون الذي تنسم صياغته بالارتباك، وتفتقر الى الصياغة الدستورية المحكمة، فقد انتقدت هذه المسودة من قبل العديد من الهيئات والمجموعات الاستشارية من أهل الاختصاص، ووصفت الصياغة بأنها فاشلة، ولا تلي الاهتمامات الوطنية، كما لا تضمن سيادة العراق على مصادر ثرواته الطبيعية (السليثاني، 2013: 96، 97)، ولذلك رفضت الكتل الكردية والسنية هذه المسودة.

هذا ويتركز الخلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان، حول ثروة النفط والغاز في تقطين هما:-

أ- إدارة إقليم كردستان لحقول النفط المكتشفة بعد اقرار دستور 2005،

بين حكومة الإقليم والحكومة الاتحادية ، ومما زاد الطين بلة ، قيام حكومة الإقليم بإبرام أكثر من (50) عقداً مع شركات أجنبية لأكتشاف النفط واستخراجه ، منها العقد مع شركة أكسون موبيل الأمريكية ، دون الرجوع الى الحكومة الاتحادية في بغداد ، وقد اعتمد الإقليم في ابرامه للعقود على المادة (4) من الدستور - المادة التي تقضي بأنه يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في اقليم كردستان منذ عام 1992 ، وتعدّ القرارات الصادرة من حكومة الإقليم ، بما فيها - قرارات المحاكم والعقود - نافذة المفعول ، ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها من الجهة المختصة في الإقليم ، وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور ، إذن العقود المبرمة تعدّ نافذة المفعول ، مادامت مبرمة قبل 2005 (السليثاني ، 2013 : 98) ، وكل هذه الأمور مطابقة للمادة (112) من الدستور (اسماعيل ، 2008 : 374) ، ولا يمكن اللجوء الى المادتين (110 و 111) في تفسير هذه العقود وشرحها ، لأن المادة (111) تقرّ في سياق المادة (115) من الدستور (Brandan,Mc Garry : 680 : 2007) ، مع الأخذ بالاعتبار بأن المادة (112) - وكما تمت الإشارة - تمنح الحق للإقليم في إدارة حقول النفط المستخرج ، منها النفط والغاز - الحقول الحالية ، بالاشتراك مع الحكومة الاتحادية ، كذلك الحق في إبرام عقود النفط والغاز في المستقبل (عبد الزهرة ، 2011 : 234) .

ان إبرام حكومة الإقليم للعقود أثار ردود فعل قوية لدى الحكومة الاتحادية ، التي أصرت وتصوّرت على أن الحق في إبرام العقود النفطية هو من صلب اختصاصها حصراً ، غير أن هناك تفسير آخر يقف على التقيض من ذلك ، ويقول أنّ العقود النفطية المبرمة بين حكومة الإقليم والشركات النفطية - الاجنبية والمحلية - تعدّ ضمن عقود القوانين الداخلية (ادارية) ، بما فيها تعاقدها حكومة الإقليم مع شركة أكسون موبيل الأمريكية ، وقد حاولت الحكومة الاتحادية إلغاء العقد مع الشركة ، إلا أنها لم تفلح ، لأن الفصل في حسم هذه الأمور هو المادة (115) من الدستور (السليثاني ، 2013 : 99) .

فضلاً عما تقدم فإن الحكومة الاتحادية أهتمت الإقليم بتهرب النفط الى إيران ، والأمور هذه كلها أدت الى أن تتخذ الحكومة الاتحادية موقفاً يقضي بعدم تسديد مستحقات شركات النفط المنتجة في كردستان ، وسير الأمور على هذا المنوال دفع نائب رئيس الوزراء لشؤون الطاقة في حكومة المالكي ، بالتهديد باستقطاع ما لحق العراق من ضرر بسبب إيقاف اقليم كردستان لصادراته النفطية عام 2012 من ميزانية الإقليم (احمد - هل أن استقلال كردستان واقعاً)

والسؤال الذي يطرح نفسه هو لماذا قطعت حكومة المالكي حصة الإقليم منذ 2014 ؟ وللجواب على ذلك نقول : أن حجة الحكومة العراقية هي أن حكومة الإقليم قد قامت بتصدير نطق الإقليم وبيعها ، وهذه الحجة فيها بعض الأحقية ، لأن سلطة الإقليم في التصرف بالمواد الطبيعية ، سلطة مقيدة وهي مشتركة ، وليست منفردة ومطلقة ، ولحكومة الإقليم عذرها في التصرف بالنفط والغاز لتلك الحكومة المركزية في دفع الميزانية للإقليم ، وإرادة سيطرتها على مقاليد الأمور كلها ، وكأن الحكومة شمولية والإقليم وموظفيه من موظفي الحكومة العراقية وتحت اشراف ادارتها ، لذلك نرى أن من أهم اسباب الخلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم ، هو عدم تطوير الاستقلالية المالية لسلطات الإقليم والمحافظات ، فلا بد من الأخذ بالاساليب الفدرالية في النظم المالية القائمة ، وذلك بأصدار تشريعات تكفل توزيع الموارد المالية بين الوحدات الاتحادية ، كما ولا بد من إصدار تشريعات تضمن آليات التوزيع المنصف للإيرادات الاتحادية ، وكما تمت الإشارة ، فإن امور التعاقد مع الشركات الاجنبية هي من الامور التي تدخل ضمن الاختصاصات المشتركة ، والمنطق يقضي بأن تكون

الاقليم والمحافظات الموجودة فيه ، لكون صلاحيات ادارة الحقول المكتشفة لاحقاً لم تدرج ضمن الاختصاصات المشتركة الواردة في المادة (114) من الدستور الاتحادي لعام 2005 (حسن ، 2019 : 133) ، كما نستنتج من المادتين (112 و 115) ، أن لحكومة الإقليم والمحافظات المنتجة الاختصاص في إبرام عقود النفط مع الشركات الاجنبية لغرض استثمار الحقول ومنح التراخيص للشركات لغرض التنقيب عن النفط وانتاجه (ابراهيم ، 2007 : 107) ، هذا ومن الادلة على حق حكومة اقليم كردستان في إبرام عقود النفط والغاز ما يأتي :-

أ- صحة العقود التي ابرمتها حكومة الإقليم منذ 1992 ، وذلك لاعتراض الدستور بها عملاً بالمادة (141) من الدستور .

ب- الاهلية القانونية لحكومة الإقليم لإبرام العقود .

ج- التكليف الاداري الذي تتمتع به عقود استثمار النفط والغاز .

د- شهادة المختصين من أمثال (جيمس كروفورد - استاذ القانون الدولي ورئيس مركز لوترباخ في جامعة كمبريدج) ، كذلك (فالي مارسيل - المختصة بشؤون النفط في المعهد الملكي للشؤون الدولية في بريطانيا) على أهلية الإقليم لإبرام عقود النفط. (السليثاني ، 2013 : 101 ، وكروفورد ، 2008 : 7)

فضلاً عما تقدم فإن المفهوم من المادة (121) ، هو أن لسلطة الاقليم الحق في ممارسة السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية ، كما وتنص المادة بأنه يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم ، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي ، وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصيرية للسلطات الاتحادية ، يلحظ أن النص أشار الى الاختصاصات الحصيرية ولم ينص على الاختصاصات المشتركة .

من المعلوم أن نقاط الخلاف الموجودة بين الحكومة الاتحادية والإقليم : هي (قضية المناطق المتنازع عليها - المناطق الكردية التي تقع خارج الإقليم - وحصة الإقليم في الموازنة العامة والاستفتاء ، والخلاف حول قيام حكومة الإقليم باستخراج النفط وتصديره) (فرحان : 43-47) ، وكل هذه الأمور تدخل ضمن الصلاحيات المشتركة بين الأثنين ، وليست ضمن الاختصاصات الحصيرية للسلطات الاتحادية ، لذلك نلحظ سيادة علاقة تنسج بالجمود والركود بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم منذ عام 2003 وما بعدها (هيلترمان وفادري ، 2012 : 177) .

أما الخلافات السياسية بين الإقليم والحكومة الاتحادية حول حصة الإقليم من الموازنة الاتحادية ، فهي موضوع شائك ، وقد شهدت القضايا المتعلقة بها العديد من حالات الانسحاب من الحكومة أو تعليق العضوية أو سحب الوزراء .. الخ ، الأمر الذي انعكس سلباً على عملية إتخاذ القرار التي تتطلب شرط التوافق ، وتتصاعد هذه التناقضات سنوياً أثناء طرح قضية اقرار الموازنة العامة ، والخلاف في نسبة حصة الإقليم فيها ، وائر مطالبة بعض النواب والكتل السياسية ، اللجنة المالية في مجلس النواب بتخفيض حصة الاقليم من الموازنة من 17% الى 12% ، ظهرت أزمات أخرى جديدة ، فضلاً عن الخلاف المتحتم حول قيام حكومة الإقليم باستخراج النفط وتصديره واجراء العقود النفطية ، دون موافقة الحكومة الاتحادية ، وقد سبقت الإشارة الى أن النفط والغاز ملك لجميع العراقيين ، ولا يحق لأحد أن ينفرد بأدارتها ، وأكدت المادة (112) ضرورة قيام الحكومة الاتحادية بأدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقليم والمحافظات المنتجة ، شريطة أن توزع وارداتها بشكل منصف (فرحان : 44 ، 45) ، والخلافات هذه ادت الى تصاعد أزمة جديدة

الاتحاد ، فالسلطة التشريعية في معظم الدول الفدرالية ، تتألف عادة من مجلسين كقاعدة عامة ، أولها :- مجلس النواب أو الشعب أو المجلس الأدنى ، ويتم انتخابه في اقتراع عام مباشر من قبل مواطني البلد ، وثانيها :- المجلس الاتحادي ، ويقوم على اساس تحقيق المساواة بين الولايات والاقاليم ، بحيث يمثل كل ولاية أو إقليم نائب واحد أو أكثر ، ويعدّ هذا المجلس ممثلاً للولايات وليس لشعبها ، والغاية المرجوة منها تقاسم السلطة على قدم المساواة بين جميع الولايات والاقاليم ، بما يضمن عدم هيمنة الحكومة الاتحادية على تلك الولايات أو الاقاليم ، وضمان حقوقها الدستورية والقانونية (احمد ، 2014 : 47 ، ومحمود ، عبد الرحمن ، 2015 : 182 ، والطبطبائي ، 1978 : 114، 113) ، وقد أخذ الدستور العراقي على شاكلة غالبة الاضطرورية الفدرالية ، بنظام المجلسين أثناء تحديد السلطة التشريعية ، كما نجد في المادة (48) من الدستور العراقي ، وقد خصص الدستور المواد (49-64) لتنظيم تكوين المجلسين ، وكل ما يتعلق بمجلس النواب ، ولم يتطرق الدستور الى كيفية تكوين المجلس الاتحادي ، ولا الى بيان العضوية فيه واختصاصاته ، بل ترك ذلك لقانون يسن في البرلمان بأغلبية (3/2) من أعضاء المجلس ، والاتجاه هذا معيب وغير سليم ، وقد عرض الأمر هذا القانون الى عدم التوافق عليه من قبل مجلس النواب (رسول 2013 : 318) .

لكل ما تقدم يمكن عدّ عدم تشكيل مجلس الاتحاد ، وتسييس دور المحكمة الاتحادية ، ضمن أسباب تفاقم الاشكالات المتعلقة بممارسة الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان ، فضلاً عن أسباب سياسية تكمن في شعور الحكومة الاتحادية ، بأن الاختصاصات الممنوحة لحكومة الإقليم في الدستور يمنحها مستوى عال من الاستقلالية ، وتمنحها التفوق والاولوية على حساب الحكومة الاتحادية ، وحتى في الصلاحيات التي تعدّ حصريّة بالحكومة الاتحادية ، فضلاً عن التراكمات التاريخية في العراق ، التي كانت مزة بالنسبة للكرد ، فهم قد شاركوا في معظم الثورات والاقطابات ، التي حدثت في العراق ، وقد منحوا وعوداً كثيرة قبل الثورة أو الانقلاب ، إلا أن النتائج جاءت مخيبة لأملهم في الحصول على ما يشدونه (سعيد /أ ، 2017 : 46 ، سعيد /ب- ، 2009 : 108)

نستخلص مما تقدم أن دستور العراق لعام 2005 ، وبما فيه من تناقض وغموض ادخل العراق في حالة من الفرقة وعدم الانسجام ، لا بل والارباك لعموم العملية السياسية في العراق ، سواء على الصعيد السياسي أو الاقتصادي وحتى السياسي والامني ، وهذا ما ينطبق على الخلافات الموجودة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم (فرحان : 37)

فضلاً عما تقدم فإن الحكومة الاتحادية في العراق حريصة على الاحتفاظ بالقدر الأكبر من الصلاحيات التي كانت الحكومة في العراق قبل عام 2003 تتمتع بها ، فالالاتحاد الفدرالي في العراق يتسم بنوع من الفرادة قياساً ببقية الدول الاتحادية ، والحكومة الاتحادية أقرب الى الاضطرورية الشمولية من الاتحادية (سعيد ، 2013 : 30) .

والسادة في الإقليم يرون أن التغيير في العراق ، لم يأت الأبعثهم ونضالهم ، ولذلك من حقهم أن يتمتعوا بمزيد من الاستقلال السياسي والاقتصادي ، كما ويشعرون بنوع من الاقصاء والتمهيش ، ولذلك لا يمكن النظر الى علاقة الفيدرالية والوحدة الوطنية من منطلق الصراع والتنافس ، سواء أكان ذلك على المستوى النظري أم التطبيقي ، بل لا بد وأن يكون المنطلق من حسابان العلاقة بينها ايجابية وتفاعلية وتعاونية ، يكمل أحدهما الآخر ، وأن يختار النظام الاتحادي كنهج لارادة الدولة ، وطريقة لتوزيع

الأولوية في الأختصاصات المشتركة للسلطات الاتحادية ، وليس للاقاليم ، في حين نجد أن المادة (115) من الدستور ، منحت الاولوية للاقاليم والمحافظات ، وهذا تناقض بين (علاء الدين وآخرون ، 2013 : 419) والخلاصة هي أننا نرى أن الجهتين (الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم) يجانبان الصواب في تفسير النصوص الدستورية ، التي تخص تحديد الاختصاصات للأثنين ، إذ إننا نلمس عدم وجود الواقعية في فهم النصوص هذه ، فصار هناك عدم توازن بين الجانبين ، فالحكومة الاتحادية تتصرف وكأنها دولة مركزية شمولية ، وليست فدرالية ، والكرد نتيجة اليأس من سياسات الحكومة العراقية يتصرفون بما يشبه العملية المركبة ، فهم يريدون التمتع بحقوق النموذج الفدرالي في مجال الحقوق ، والنموذج الثاني الكونفدرالي في مجال السلطة والسيادة ، وعلى اساس دولتين صديقتين في مجال الواجبات (الزبيدي وآخرون ، 2008 : 305)

مما هو جدير باللاحظ أن الفدرالية المالية هي إحدى أهم جوانب الفدرالية ، إذ تشكل العمود الفقري لنجاح التجربة الفدرالية في البلد ، هذا ومن الاشكالات الواردة حول توزيع الاختصاصات المالية ، هي انه لا يكفي تقرير توزيع الاختصاصات المالية في نصوص دستورية فحسب ، بل لا بدّ من وجود ضمانات تسند هذا التوزيع ، وتحافظ على توازن القوى بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم ، والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وحسن أدائها ، ومنع تجاوز أي منها على الاختصاصات المالية المخصصة للآخرى ، فالتوزيع السليم لتلك الاختصاصات ، لا يتحقق تلقائياً ، بل لا بدّ من إحاطته بضمانات واشتاتاله على عناصر ومقومات تكفل وجوده وتحققه على الصعيدين العملي والنظري (الباز ، 2000 : 95)

هذا واننا نرى بأن من مستلزمات الدول الفدرالية انشاء سلطة قضائية اتحادية ، تتولى الفصل في المنازعات الاتحادية ، والغالب أن يكون على رأس هذه السلطة القضائية ، محكمة دستورية أو اتحادية عليا (جمال الدين ، 2005 : 128 ، 129) ، على أنّ يكون من أهم اختصاصاتها الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الولايات أو الاقاليم الاعضاء ، وبين الدولة الاتحادية أو بين هذه الولايات بعضها مع بعض ، كالفصل في دستورية القوانين الاتحادية والقوانين الخاصة بالولايات أو الاقاليم الاعضاء ، كذلك النظر في الطعون ضد أحكام المحاكم العليا في الولايات والاقاليم واستئناف الاحكام التي تصدر من الولايات ، أو الاقاليم الاعضاء ، فضلاً عن أن من مهام المحكمة الاخرى ، إعطاء المشورة القانونية اللازمة للرئيس والفصل في الاتهامات الموجهة اليه ، وكذلك تفسير النصوص الدستورية عند الالتباس اثناء التطبيق العملي (سعيد ، 2017 : 32) ، الأ أنه ومع الأسف الشديد قد تم تسييس دور المحكمة الاتحادية العليا منذ بداية تأسيسها وعلى المستويين البنية والتشكيل (عبد اللطيف ، 2015) ، وخير دليل على ذلك اسناد مسألة تعيين قضاتها الى مجلس الوزراء ، وليس للسلطة التشريعية التي تعد صاحبة الاولوية ، لأنها تمثل الشعب العراقي ، فضلاً عن أنه كان من المفروض أن يصدر عن البرلمان العراقي قانون يحدد عدد أعضاء المحكمة ، وطريقة اختيارهم ، وآلية عملها (سعيد ، 2017 : 450) ، الأ أن هذا القانون لم يصدر الى الآن ، ولا تزال المحكمة تعمل وفق قانون رقم (30) لسنة 2005 ، المستند على قانون تم الغاؤه ، وهو قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، والواقع أن القانون رقم (30) أصبح عاجزاً عن مواكبة التطورات التشريعية ، التي يمرّ بها العراق ، وكان هذا بدوره سبباً في انسحاب قراراته الى دوامة التسييس وخدمة الاغراض السياسية (عبد اللطيف ، 2015) ، فضلاً عن ذلك هناك اشكالية أخرى في بنية الحكومة الاتحادية في العراق وهي :- عدم تشكيل مجلس

وصل البحث الى نتائج، كما وهناك توصيات نذكرها فيما يأتي :-

أولاً:- النتائج:-

وصل البحث الى نتائج منها:-

أن كردستان في مفترق الطريق في الوقت الحاضر، فهو أمام خيارين لا ثالث لهما:-

أولها :- الاستمرار في نهج الاستقلال السياسي والاقتصادي وقد عبر عن هذه الارادة الاستفتاء بكل وضوح.

ثانيها: العودة الى العراق وقبول مايملى عليه من قبل من يحكمون العراق، ووفق

اجتهاداتهم التي قد تكون اجتهادات خاطئة في فهم الدستور.

إن الدستور الحالي للعراق يشوبه تناقضات وغموض لكثير من مواده، والمشكل الأكبر هو في التفكير في تعديله، وإعادة صياغته من جديد، لأن الظروف التي أعقبت ولادة هذا الدستور قد زادت من الشرح الموجود في داخل مكونات الشعب العراقي، والواقع أثبت أن من حكموا العراق لم يكونوا في المستوى المطلوب لقيادة شعب عريق له عمق تاريخي ومساهمة كبيرة في الحضارة البشرية.

إن تسييس دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق واضح من خلال قراراته، كما وأن عدم تشكيل المجلس الاتحادي من مثالب العملية السياسية في العراق.

إن الحلول التي تعرض لحل المنازعات حول تقاسم الثروات في العراق، وحل الاشكالات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، هي لا تخرج عن حلول ثلاثة، تتلخص في الحل القضائي أو تعديل الدستور أو اجراء حلول سياسية، وهي حلول صعبة واحلاها مَرّ .

التوصيات :-

يوصي الباحثان ب:-

ضرورة العمل الجاد والمثمر من أجل افضاح فكر قبول الآخر، والفكر الديمقراطي، لدى النخب السياسية بما يساهم في بناء الدولة المدنية الحديثة البعيدة عن المفاهيم الضيقة، فلا بد من ترسيخ مبادئ الديمقراطية، والمساواة، والمواطنة الحقيقية، والابتعاد عن الشعارات التي تخدع بها الناس.

العمل من أجل تضيق الهوة بين الإقليم والحكومة الاتحادية، بإيجاد توافق وطني- يجعل مصلحة العراق فوق كل المصالح الحزبية والشخصية، وذلك بأعادة صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات المالية وخصوصاً المواد (112 و110-111)، لذا نهيى بمشرعنا الدستوري تعديل هذه النصوص وصياغة موادها بصورة واضحة، صريحة، بعيدة عن الغموض، كما يمكن الاستفادة من المادتين (106 و 121 / أولاً) من دستور العراق لعام 2005، لحل الاشكالات، وذلك بتشكيل هيئة عامة مستقلة على وفق معايير دستورية وقانونية واضحة.

العمل من أجل إعادة الثقة بين حكومة الإقليم والحكومة الاتحادية، والتركيز على الحلول البسيطة، والاعتدال، وفقه التوافق، والتسويات ما بين القوى السياسية والاجتماعية، والموازنة بين المصالح العليا الاتحادية ومصالح الإقليم.

العمل الجاد من أجل تذليل العقبات التي تعترض النصوص الدستورية التي جاءت لحل المشاكل العالقة بين الطرفين ومنها المادة (140).

الأسراع في تشكيل مجلس الاتحاد، كذلك الأسراع في تشريع قانون النفط والغاز الفدرالي.

اسناد تشكيل اللجان التأسيسية لصياغة مواد الدستور، عند اجراء أي تعديل الى اشخاص أكفاء من ذوي الخبرة والكفاءة الأكاديمية، لاسيما من المختصين في مجالات القانون والشريعة والادارة والاجتماع والسياسة.

السلطات والصلاحيات والثروات كهبج طوعي لا اكراهي، لبناء النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي العراقي (عبدالله، 2008 : 99)، والفدرالية ضرورة سياسية تفرضها شروط محددة، مع وجود ارادة لتطبيقها ورغبة صادقة في حمايتها واحترامها (الجبوري، 2009: 200)، واسباس الحكومة الفدرالية هو بناء النظام الاتحادي على أسس الديمقراطية والمساواة والمواطنة، وتوافر الثقة بين المكونات، وبما يجر في النفس ان هذه المفاهيم غائبة في التجربة العراقية (السليقاني، 2013 : 100)

من كل ما تقدم نصل الى فئاعة أن اشكالية ثروة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم هي اشكالية سياسية، قبل أن تكون إشكالية قانونية، فعلى الرغم من أن المادتين (111 و 112) من الدستور تمنحان الحق للإقليم، بإدارة النفط والغاز من الحقول المكتشفة بعد 2005، والمادة (115) تمنح الاولوية لاقليم كردستان، إلا إن الحكومة الاتحادية تأبى الاعتراف بذلك، وتحاول أن تستأثر بإدارة النفط والغاز بكل مراحلها، أبتداءً من الاستخراج والى البيع في الاسواق العالمية - بأن تكون العملية مركزية وضمن إشرافها - لاسيما وكما تمت الاشارة - فأن العقلية المركزية مسيطرة على طريقة تفكير أصحاب القرار في الحكومة الاتحادية، خلافاً لمبدأ الشراكة السياسية والقانونية التي تقوم عليها الفدرالية اساساً، وحقبة الأمر أن الظروف الإقليمية وسياسات الدول المجاورة للعراق - لاسيما ايران وتركيا - ووصايتها في بعض الاحيان على أصحاب القرار في العراق والإقليم، تلعب دوراً مبرزاً في المشاكل التي تحدث بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان (سعيد، 2017: 38).

هذا وفي مرحلة البحث عن الحلول للمنازعات حول تقاسم الثروات في العراق، وحل الاشكالات بين الحكومة المركزية وحكومة الإقليم، ليس أمامنا إلا حلولاً ثلاثة، كل واحد منها اصعب من الثاني، وأحلاها مَرّ، وتكمن هذه الحلول في :-
أ-الحل القضائي لمنازعات تقاسم الثروات:-

وقد تمت الاشارة الى تسييس دور المحكمة الاتحادية في العراق، وضعف دورها -، وإنذاك لا يمكن تصور نجاح المحكمة الاتحادية الحالية بحسم هذه الاشكالات، وهي في كثير من الاحيان تنأى بنفسها عن حل هذه الاشكالات (المالكي، 2011 : 16).

ب-تعديل الدستور كحل للمنازعة:-

على الرغم من توفر بعض المبررات لتعديل الدستور، كالحظاً والنقص في الصياغة، وكذلك الغموض والتعارض في النصوص (السليقاني، 2013 : 177، 138)، يعدّ هذا الحل من أصعب الحلول، لأننا وجدنا المخاض العسير الذي مرت به ولادة الدستور الحالي، والتدخلات الإقليمية والدولية في صياغة مواده، بشكل ينسجم مع مصالح الدول الإقليمية والعظمى، فإجراءات تعديل دستور العراق كثيرة التعقيد، وتختلف عن إجراءات تعديل القوانين، لأن تعديل الدستور قد ينتج عنه مساس باستقلال الولايات والاقليم، وينتقص من سيادتها، أو يغير في وضع يكون من غير صالح الاقليم أو الولايات (حسين ب-، 2011 : 199، 200).

ج-اجراء اتفاقيات وطنية (سياسية) لحل المنازعات (الحل السياسي):-

ولا نجانب الصواب ان قلنا أنّ المشكلة الكبرى التي يعاني منها العراق بعد سقوط النظام السابق، هي الاتفاقات السياسية، أو بالأحرى الصفقات السياسية، التي هي في واقعها صفقات اقتصادية، لأن أكثرية من يحكمون العراق اليوم تجار حرب، وليسوا سياسيين وطنيين بالمفهوم الصحيح (السليقاني، 2013 : 163، 164)

أهم النتائج والتوصيات

الحمدي : قحطان احمد الحمدي ، الفدرالية في العراق بين الدستور والتطبيق العملي ، بحث منشور في مجلة المستقبل العربي الصادرة عن مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد (360) ، شباط 2009 .

رسول : عابد خالد رسول ، المجلس التشريعي الثاني في الدول الفدرالية ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السلمانية ، 2013 .

الزيدي : حسن لطيف الزيدي وآخرون ، العراق والبحث عن المستقبل ، المركز العراقي للبحوث والدراسات ، النجف وبيروت ، 2008 .

سعيد : كردستان سالم سعيد ، أ- اشكالية توزيع الاختصاصات في السلطات الاتحادية وسلطات اقليم كردستان ، مجلة جامعة التنمية البشرية ، المجلد (3) ، العدد (4) ، كانون أول 2017 . متاح على الموقع الالكتروني :- <http://juhd.uhd.edu.iq/journals/index.php/v03/n04/2017-12-10-02>

ب- سعيد : كردستان سالم سعيد ، أثر التعددية الاثنية على الحدة الوطنية في العراق ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السلمانية ، 2009

السليقاني ، وحيد علي عبدى السليقاني ، تقاسم الثروات في الدول الفدرالية ، مناقشات وحلول - دراسة مقارنة- رسالة ماجستير ، كلية القانون والادارة ، جامعة دهوك ، 2013 .

الشريف ، د. محمد عبد الله الشريف ، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية ، الطبعة الأولى ، الرياض ، السعودية ، 1986 .

صالح : ماجد صالح ، اللامركزية في الخبرة الاسيوية ، قضايا نظرية وحالات تطبيقية ، د. جابر عوض محرراً ، مركز الدراسات الاسيوية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 2011 .

الطبطبائي : عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر ، 1978 .

عبد الواحد : ناظم عبد الواحد ، موسوعة المصطلحات السياسية والدولية ، ط (1) ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان ، 2008 .

عبيد : عبد الستار هادي عبيد ، العملية السياسية في العراق بعد الاحتلال واثرها على الداخل العراقي ، رسالة ماجستير ، معهد البحوث والدراسات العربية ، مصر ، القاهرة ، 2008 .

علاء الدين وآخرون : اسراء علاء الدين وآخرون ، اختصاصات وسلطات الاقليم والمحافظات وعلاقتها بالحكومة الاتحادية حسب دستور 2005 ، المؤتمر العلمي السنوي الثالث لسكول العلوم السياسية ، جامعة السلمانية ، مستقبل العراق في ظل المتغيرات المحلية والإقليمية والدولية ، ط (1) ، 2013 .

عمر : شورش حسن عمر ، خصائص النظام الفدرالي في العراق ، ط (1) ، مركز كردستان الدراسات الاستراتيجية ، السلمانية ، 2019 .

العبيدي ، ماهر موسى العبيدي ، مبادئ الرقابة المالية ، مطبعة المعارف ، بغداد ، 1986 .

ابعاد المحكمة الاتحادية عن حالات التسييس ، والمحاصرة الطائفية والمذهبية والحزبية. المصادر أولاً : المصادر العربية :

ابراهيم : كاوان اسماعيل ابراهيم ، عقود التنقيب عن النفط وانتاجه ، ط (1) ، دار شتات للنشر والبرمجيات ، القاهرة ، مصر ، 2011 .

احمد : ازهار هاشم احمد ، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقليم في النظام الفدرالي ، ط (1) ، المركز القومي للدراسات القانونية ، 2014 .

احمد : افين عمر احمد ، أ - تقاسم الثروات المالية في الدول الفدرالية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة صلاح الدين ، اربيل ، 2009 .

احمد : صافيناز محمد احمد ، هل بات استقلال كردستان واقعاً؟ ، مركز الاهرام للدراسات الاستراتيجية ، متاح على الموقع الالكتروني:

<http://acpss.ahram/16344-asp>.

الأمير : فؤاد قاسم الأمير ، حكومة اقليم كردستان وفانون النفط والغاز ، دار الغد للنشر والتوزيع ، القاهرة ، مصر ، 2008 .

اسماعيل : كاروان اورحان اسماعيل ، التنظيم الدستوري لصلاحيات الاقليم في الدولة الفدرالية ، دراسة مقارنة ، مجلة جامعة التنمية البشرية ، المجلد (3) ، العدد (2) ، السلمانية ، حزيران ، 2017 ، متاح على الموقع الالكتروني :- <http://uhd.edu.iq/img/files/journals/vol-3/no-2/9.pdf>

اندرسون : جورج اندرسون ، مقدمة عن الفدرالية ، ماهي الفدرالية وكيف تنجح حول العالم ، ترجمة تكللا ، منتدى الانظمة الفدرالية ، كندا ، 2007 .

الباز : داود الباز ، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000م .

الجبوري : قحطان خلف عزواوي الجبوري ، الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي الفدرالي -العراق انموذجاً - رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، 2009

جمال الدين : د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2005 .

حسام وآخرون : أكرم حسام وآخرون ، الفدرالية والاقليم في العراق حل للأزمة أم خطوة نحو التقسيم؟ ، مركز بغداد للاستشارات والتدريب والاعلام ، متاح على الموقع الالكتروني-88 www.baghdadcenter.net/print-88.html/26 .

حسين : أمجد علي حسين ، النظام الفدرالي كحل للتزايدات في المجتمعات التعددية (العراق انموذجاً) ، رسالة ماجستير ، جامعة دهوك ، 2010 .

حسين : لتمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية ، ط (1) ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2011 .

المالكي : جعفر كاظم المالكي ، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية ، ط (1) ، دار العاتك ، القاهرة ، 2011.

محمود : عبد الرحمن محمود ، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها ، مجلة جامعة كركوك ، المجلد (4) ، الجزء (1) ، العدد (14) ، لسنة 2015 .

مولود : محمد عمر مولود ، الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق انموذجاً) ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، 2009م.

هيلترمان وقادري ، سين كان وجوست هيلترمان وانور قادري ، العراق بأمأزق الفدرالي ، ترجمة مركز حمورابي ، مجلة حمورابي للدراسات ، العدد (2) ، آذار ومارس 2012.

ثانياً:- الدساتير والقوانين والانظمة الداخلية:-

الدستور العراقي لسنة 2005.

مشروع دستور اقليم كردستان لعام 2009.

قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2019.

قانون النفط والغاز العراقي رقم 22 لسنة 2007 الصادر عن برلمان اقليم كردستان.

ثالثاً:- المصادر الاجنبية:-

Brendan Mc Garry : John Mc Garry , and Brendan , Iraqs , Constitution of 2005 ,Liberal consociation as political prescription, queen”s university ,Ontario , 2007 .

Spitz : David Spitz , pattem of anti-democratic throught the free , New York .

عبد الزهرة : أثير ادريس عبد الزهرة ، مستقبل التجربة الدستورية في العراق ، ط (1) ، دار البصائر ، بيروت ، 2011.

عبد الله : عبد الجبار احمد عبد الله ، الفدرالية والوحدة الوطنية في العراق ، مجلة حوار الفكر ، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية ، العدد (8) ، لسنة (4) ، 2008م.

عبد اللطيف : سامر مؤيد عبد اللطيف ، تسييس القضاء وانعكساته على الحقوق والحريات ، بحث منشور على موقع مصر المدينة الالكترونية

<http://www.civicegypt.org>

الفتلاوي : احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي ، النظام اللامركزي وتطبيقاته ، مكتبة زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2014.

فرحان : شياء معروف فرحان ، اشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد 62 ، متاح على الموقع الالكتروني:-

mjais.uomustansiriyah.edu.iq/index.php/mjais/article/download/173/121

الفضل : د. منذر الفضل ، مشكلات الدستور العراقي ، ط (1) ، دار آراس للطباعة ، اربيل ، 2010.

فهمي ، د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري ، ط (2) ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1958 .

كروفورد : جيمس كروفورد ، سلطة حكومة اقليم كردستان على النفط والغاز بموجب الدستور العراقي ، ط (1) ، مركز لوترباخ للقانون الدولي ، جامعة كامبرج ، لندن ، 2008 .

گول ، الجاف : مارف عمر گول وجلال كريم الجاف ، التنظيم القانوني للمجال الجوي لاقليم كردستان ، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك ، المجلد (14) ، العدد (2) ، 2011 .